

sidenciales expresen con exactitud las sutilezas políticas que son vitales para la buena marcha de las funciones gubernamentales. Un sistema institucionalizado, coherente y finamente filtrado en la elaboración de las comunicaciones

presidenciales no solamente le ahorra tiempo valioso al Presidente, sino que también le dé mayor poder y fortaleza a su proceso de comunicación con la opinión pública y el país.

IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES

- Condiciones e Instrumentos -

* Para apoyar la implementación de las recomendaciones formuladas, es necesario:

a) Adelantar un programa anticorrupción, con base en una Comisión de Moralización Administrativa apoyada en un grupo de élite de investigadores, contadores y auditores, que concentre en un número limitado de casos y de funcionarios todos los recursos de investigación.

b) Revalorizar la función pública, avanzando en un efectivo sistema de carrera administrativa que proteja frente a las presiones indebidas y asegure la selección, promoción, evaluación, remuneración y desarrollo del personal con base en el mérito.

c) Crear instrumentos y organismos permanentes para impulsar la reforma administrativa, la democratización y la descentralización. Para estos fines se proponen una consejería presidencial y una comisión permanente para la reforma del derecho.

IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES

- Condiciones e Instrumentos - Programa anticorrupción

182. La Comisión estima que la moralización de la administración pública debe ser un objetivo central de cualquier esfuerzo orientado hacia la reforma de sus estructuras y patrones de comportamiento.

183. Los costos económicos, sociales y políticos asociados a la corrupción, representan un serio obstáculo para el desarrollo del país. La corrupción acentúa las desigualdades sociales y debilita los esfuerzos gubernamentales dirigidos a corregirlas. Al extenderse en la sociedad, la corrupción distorsiona el funcionamiento del mercado libre, alterando irremediabilmente el sistema de incentivos y sanciones económicas, con graves perjuicios para la correcta y eficiente asignación de los recursos en el aparato productivo.

184. En el nivel político, es claro que la corrupción deslegitima las instituciones públicas y alimenta la lucha violenta de grupos minoritarios que buscan su derrocamiento. La inestabilidad y la pérdida de confianza en el sistema político son consecuencias inevitables de la corrupción, cuando ella alcanza niveles

importantes de penetración en la sociedad.

185. La Comisión reconoce las inmensas dificultades que enfrenta cualquier gobierno ante un reto tan trascendental como es el de moralizar la administración pública en sus diferentes niveles. No obstante, la Comisión opina que este objetivo no se puede seguir postergando en el tiempo sin que el país asuma costos económicos, sociales y políticos inaceptables. Por otra parte, vale la pena señalar que es difícil encontrar un objetivo que suscite tanto apoyo popular como éste, ni mayores dividendos políticos para el gobernante que lo busque con coraje y decisión.

186. Quizá el mayor obstáculo que se enfrenta al abordar esta temática es el fatalismo derivado de la creencia errónea de que la corrupción es un fenómeno que, por su magnitud, escapa a las posibilidades de control del Estado, o que forma parte de nuestra cultura o del propio proceso de desarrollo económico y social del país. El estudio de la corrupción en otros países del mundo destruye el fatalismo asociado frecuentemente con este fenómeno. En los últimos años se han adelantado, con apreciable éxito, esfuerzos de moralización administrativa en países tan diversos como Filipinas, México, Hong Kong, Pakistán, Trinidad y Tobago y Singapur. Esos ejemplos deben servir de estímulo y guía para los esfuerzos que Colombia emprenda en este campo hacia el futuro.

187. La corrupción es un problema que no se reduce y, menos aún, desaparece

por inercia propia. Esta inercia, si existe, tiende más bien a agravar el problema. Por ello, es imperativo entender que la corrupción sólo se puede controlar o reducir paulatinamente si se establece y desarrolla una clara política de moralización. En consecuencia, la Comisión opina que es de vital importancia diseñar e implementar una política de esta naturaleza, paralelamente con el esfuerzo por mejorar la eficiencia de la administración pública.

188. En lo fundamental, una política contra la corrupción debe apoyarse en la creación de una **comisión de moralización administrativa**, de acuerdo con los patrones que se señalan a continuación.

189. Este mecanismo es el más efectivo cuando se trata de lograr, en el corto y mediano plazo, victorias importantes y visibles en la lucha contra la corrupción. Una comisión creada con este fin debe ser conformada por el Presidente de la República, pero, a la vez, es necesario que ella guarde una absoluta independencia frente a la propia Presidencia y al proceso político en general. Quien presida la comisión debe ser un dirigente desprovisto de aspiraciones políticas, audaz y con trayectoria e integridad personales incuestionables.

190. La función esencial de la comisión es investigar selectivamente, mediando denuncia o de oficio, casos de corrupción administrativa en cualquier rama del poder público. Para cumplir con esta función, la comisión debe contar con el soporte técnico y operativo de un grupo élite de investigadores, contadores y

auditores que posea el conocimiento y la destreza necesarios para realizar auditorías especiales en este campo.

191. La experiencia internacional indica con claridad que las posibilidades de éxito en este campo están estrechamente relacionadas con la utilización de los métodos investigativos más modernos: auditorías por computador, rastreo electrónico de los movimientos de fondos financieros y seguimiento a las comunicaciones en sus diversas formas.

192. El criterio que debe primar en el proceso investigativo es el de la **aleatoriedad**. En efecto, los métodos de investigación tradicionales fallan porque se dirigen a grupos grandes de funcionarios vinculados a una actividad potencialmente corruptora. Como la corrupción suele ser difícil de detectar y sus protagonistas se cuidan de hacer esta tarea aún más difícil, estos métodos tradicionales casi nunca perciben fenómenos manifiestos de inmoralidad.

193. A través de métodos aleatorios, se seleccionan los funcionarios que han de ser sometidos a un riguroso proceso de investigación. Sobre estos funcionarios se concentran todos los recursos investigativos: rastreo de cuentas bancarias propias, de familiares y relacionados, evaluación económica del nivel de vida y análisis de desempeño frente a las funciones propias de su cargo. Este sistema tiene la doble ventaja de mejorar sustancialmente las posibilidades de detectar un comportamiento corrupto en el universo de los funcionarios investigados, y la de crear un importante elemento disuasivo para el universo global de funcionarios.

194. El Instituto Real de Administración Pública del Reino Unido -RIPA-, que ha venido trabajando con la Comisión, manifestó su disposición de cooperar con el gobierno colombiano en un esfuerzo de esta naturaleza. Su principal aporte podría ser el entrenamiento inicial de una masa crítica de funcionarios y académicos en los más avanzados métodos y técnicas de investigación.

Revalorización de la función pública

195. Como quedó expuesto, la transición del sistema de puestos administrativos al sistema de cuerpos administrativos hace posible una verdadera **carrera administrativa**, que asegure a los funcionarios un avance progresivo en su remuneración, capacidades y responsabilidades; y a la administración pública la mejor selección de su personal, la promoción de los funcionarios eficientes y la exclusión de los funcionarios ineficientes.

196. La carrera administrativa no puede distorsionarse como garantía de estabilidad de funcionarios ineficientes ni de protección de intereses puramente gremiales, sino que, en su adecuado desarrollo, constituye el sistema técnico de administración de personal propio del sector público, dirigido a asegurar la eficiencia de la administración mediante la selección, promoción y desarrollo del personal por el sistema de mérito.

197. En este propósito, debe revisarse el actual esquema institucional del Departamento Administrativo del Servicio Civil -DASC- para asegurar su adecuado posicionamiento, suprimirle

funciones que deben realizar otros organismos, y promover la descentralización y desconcentración de algunas de sus atribuciones.

198. Debe considerarse la fusión de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia con el Departamento Administrativo del Servicio Civil -DASC- Igualmente, se sugiere trasladar la Dirección de Bienestar Social, que actualmente depende del DASC, junto con sus centros vacacionales de Santa Marta, Cartagena y Ricaurte (Girardot), y el Club de Empleados Oficiales a otras entidades (PROSOCIAL) o, como quedó expuesto en el capítulo correspondiente, considerar su privatización u otras alternativas de gestión. En este sentido, sería necesaria la supresión del establecimiento público denominado Fondo Nacional de Bienestar Social.

199. En el sistema de carrera administrativa debe eliminarse la figura del **nombramiento provisional**, que se convirtió en la regla general del ingreso a cargos de carrera, obstaculizando el sistema de mérito. Así mismo, es aconsejable establecer la práctica del **examen de estado** entre los procedimientos de selección del personal de carrera. En el diseño de las pruebas correspondientes participarían el DASC, el ICFES, la ESAP, el SENA, las organizaciones de profesionales y las universidades. En el **período de prueba** los funcionarios deben cursar obligatoriamente programas de orientación e inducción al servicio y de capacitación básica. Corresponderá a la ESAP el diseño y ejecución de tales programas y las evaluaciones respectivas deben

hacer parte de la calificación del período de prueba.

200. En relación con la ESAP, la Comisión recomienda:

a) Continuar con la implementación de los programas de formación universitaria y avanzada en **administración regional y urbana**.

b) Fortalecer los programas de pregrado. Sin eliminar la opción de la formación tradicional en administración pública, debe considerarse la apertura de programas de formación universitaria para la **administración en el sector social** y para la **administración en el sector económico**, a fin de asegurar estructuras curriculares que enfatizen en la fundamentación científica y en la formación profesional necesaria para enfrentar los problemas de gestión propios de dichos sectores. En estos programas podrían alternarse las clases nocturnas con elementos de metodología desescolarizada.

c) Ampliar los programas de formación avanzada y de altos estudios, mediante la creación de nuevos programas de **maestría** y especialización, la celebración de **convenios con universidades regionales** y la **desescolarización** de los estudios de postgrado.

d) Desarrollar nuevos programas de **educación continuada** para altos funcionarios públicos y ampliar los programas de capacitación de funcionarios del nivel medio de la administración. Para ello debe profundizarse la combinación de metodologías convencionales, con la capacitación personalizada

en el puesto de trabajo y la capacitación a distancia.

e) Fortalecer la infraestructura para la **investigación** y emprender nuevos programas de investigación básica. Ello exige un ambicioso programa de formación de profesores, particularmente a nivel doctoral. Esta estrategia debe desarrollarse en forma tal que beneficie los programas de **asistencia técnica y consultoría**.

f) Hacer un riguroso **seguimiento y evaluación** de los programas de desarrollo administrativo municipal y de los programas de educación a distancia.

201. Como se precisa más adelante, la consejería presidencial para la reforma administrativa y la descentralización debe entrar a considerar la creación y reglamentación de un **cuerpo de gerencia pública** y de un **cuerpo de administradores gubernamentales**. Esta Comisión considera indispensable que los miembros de uno y otro cuerpo se formen en un programa de alta dirección que cumpla con los siguientes objetivos:

a) Actualizar a los participantes en los avances teóricos y tecnológicos en alta gerencia que permitan una gestión más eficiente, con énfasis en programas de productividad y de evaluación del desempeño.

b) Ofrecer elementos de análisis del entorno económico, político y social, y su interrelación con las organizaciones públicas.

c) Actualizar sus conocimientos sobre el desarrollo y tendencias actuales en

cuanto a las dimensiones, al rol, la organización y funcionamiento del Estado, con énfasis en el caso colombiano.

d) Crear un ámbito de reflexión e intercambio de experiencias que permita una visión integradora de los avances, problemas y oportunidades del Estado colombiano.

e) Formar agentes de cambio para el proceso de modernización del Estado colombiano.

202. Dicho programa debe incluir las áreas relativas al análisis del Estado, análisis del entorno, planeación y gerencia de la organización pública y sistemas y procedimientos del sector público en Colombia. En todo caso es necesario, en desarrollo del programa:

a) Entregar a los participantes los avances de teoría y técnica administrativa aplicada al sector público, que derivan de investigaciones, asesorías y estudios nacionales.

b) Analizar críticamente con los participantes la viabilidad de transferir al sector público algunos modelos de gestión del sector privado, y la de incorporar y adaptar desarrollos tecnológicos procedentes de países industrializados y de países en vía de desarrollo.

c) Identificar modelos exitosos de gestión y desarrollo institucional experimentados por los participantes del programa, y analizar la viabilidad de su adaptación, transferencia y generalización a otras organizaciones y/o sectores de la administración pública.

203. Los programas de educación continuada para altos funcionarios públicos, deben tomar en cuenta los objetivos y contenidos anteriormente expuestos, pero, por su naturaleza, han de ofrecerse reduciendo exigencias académicas e intensidad horaria, y combinando diversas estrategias metodológicas. En todo caso, a los funcionarios directivos o asesores del sector público debería exigírseles, como prerrequisito o correquisito, el haber cursado por lo menos dos de las cuatro áreas mencionadas y una más de intensificación en los problemas del sector estatal en que se desempeñan.

204. Aunque una buena parte de los funcionarios y contratistas del Estado son profesionales en áreas tales como la ingeniería, el derecho, la administración de empresas, la arquitectura y la economía, es claro que en los currículos de estas carreras no suelen incluirse contenidos de formación en administración pública. Urge, entonces, penetrar los currículos de esas disciplinas académicas con cursos relativos a áreas de la gestión pública. Se recomienda que en tales currículos sea incorporada el área de análisis del Estado y que, opcionalmente, en ellos haya contenidos correspondientes al área de sistemas y procedimientos de la administración estatal.

205. Resulta indispensable el envío de un amplio grupo de funcionarios, profesores e investigadores a los principales centros internacionales de altos estudios y de formación avanzada en administración pública. Se considera que las propuestas formuladas requieren el

cumplimiento de esta condición de entrada.

Instrumentos y organismos permanentes

206. La Comisión considera necesario establecer instrumentos y organismos permanentes para impulsar la reforma administrativa y la reforma del derecho, la democratización y la descentralización.

207. Para tales fines se recomienda crear una **comisión permanente para la reforma del derecho y una consejería presidencial para la reforma administrativa y la descentralización.**

208. La **comisión permanente para la reforma del derecho** tendría la responsabilidad de conducir los estudios y procesos dirigidos a revisar las disposiciones legales y reglamentarias, con el propósito de promover su mejoramiento, modernización o derogatoria; desarrollar nuevas aproximaciones a problemas jurídicos, para proponer alternativas de tratamiento legal compatibles con los cambios políticos y sociales; impulsar la ordenación sistemática de las normas legales; y formular recomendaciones para asegurar que las normas resulten conformes con el ordenamiento constitucional, consistentes, igualitarias y fácilmente comprensibles por jueces y funcionarios administrativos, abogados y ciudadanos comunes.

209. El **consejero presidencial para la reforma administrativa y la descentralización** tendría la responsabilidad de conducir los estudios y procesos di-

rigidos a implementar gradualmente el esquema de relaciones contractuales entre las autoridades centrales y las entidades descentralizadas; promover la transición gradual a una planta global de empleo público; reglamentar los sistemas de cuerpos y cuadros administrativos; coordinar, monitorear y evaluar las acciones estatales de apoyo a la descentralización; reglamentar la comisión de moralización administrativa; y examinar la viabilidad, conveniencia y oportunidad de:

a) Establecer en la Presidencia de la República una unidad de eficiencia.

b) Instituir cuerpos de gerencia pública y de administradores gubernamentales.

c) Crear un ministerio de la función pública, la reforma administrativa y la descentralización. En caso de recomendar su establecimiento, deberá ordenar los estudios necesarios para su diseño.